
Dr Aleksandra Rabrenović
Institut za uporedno pravo, Beograd

RAZVOJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA FEDERALNE UPRAVE SAD: OD POTRAGE ZA POLITIČKIM PLENOM KA OSTVARENJU JAVNOG INTERESA

Rad analizira istorijski razvoj službeničkog sistema federalne uprave SAD-a. Sve do kraja XIX veka, američka federalna administracija je funkcionisala na osnovu tradicionalnog sistema političke patronaže, popularno nazvanim »sistem plena«. Donošenjem Pedleton zakona 1883. godine započeto je uspostavljanje sistema profesionalnih »zasluga« (merit), koji teži ostvarenju posebnog vrednosnog sistema profesionalnosti, kompetentnosti i integriteta državnih službenika u cilju ostvarenja javnog interesa. Međutim, uspeh u uspostavljanju novog sistema vrednosti varirao je tokom vremena, često vraćajući u svoje okrilje elemente sistema političke patronaže, koja se opravdavala potrebom za legitimnom političkom kontrolom rada državne uprave. U radu se posebno analizira reformsko službeničko zakonodavstvo, kao što su Zakon o državnim službenicima iz 1978. godine i inicijativa za Ponovno osmišljavanje uprave (Reinventing Government) iz 1993. godine i njihov uticaj na upravljanje ljudskim resursima u federalnoj upravi. Posebna pažnja posvećuje se izučavanju efekata decentralizovanog modela upravljanja kadrovima, uvođenju sistema nagrađivanja na osnovu ocene rezultata rada i stvaranju posebne karijerne strukture rukovodilaca, kako bi se stvorili uslovi za izgradnju karijere, profesionalnosti i integriteta državnih službenika u cilju najboljeg ostvarenja javnog interesa.

Ključne reči: službenički sistem, federalna uprava SAD-a, upravljanje ljudskim resursima, ostvarenje javnog interesa

* * *

Reforma federalne uprave SAD-a stalna je tema političara, stručnjaka i akademske zajednice još od XIX veka. Iako je federalna uprava u određenim istorijskim trenucima doživljavana od strane javnosti kao »narodna Vlada«,

tokom dužeg dela američke istorije ona je bila predmet podozrenja javnosti, što je činilo lakom metom za niz reformskih pokušaja. Tako je u poslednjih 100 godina bilo 12 veoma značajnih reformskih napora federalne uprave, koje su ocenjene od strane istraživača uglavnom samo kao delimično uspešne.¹ Poslednjih nekoliko decenija federalna administracija je postala i nezaobilazna tema u predizbornim programima predsedničkih kandidata (Kartera, Regana, Buša, Klintonu, Obame) koji su najavljivali njenu korenitu reformu kao nezaobilazni deo svog političkog programa. Međutim, stvarne mere koje su primenjene u praksi su različite i kreću se od umerenije modernizacije rada departmana i agencija, za vreme mandata Predsednika Kartera i Klintonu, do zahtevnijih mera reorganizacije upravne strukture i izražene politizacije federalne administracije do kojih je došlo za vreme mandata Predsednika Regana i Džordža W. Buša.²

Poseban deo reforme federalne uprave predstavlja uređenje statusa državnih službenika, koji su već decenijama i sami svedoci mnogobrojnih reformskih napora.³ Tradicionalni sistem političke patronaže, popularno nazvan »sistem plena«, je već krajem XIX veka oštro kritikovan, a njegova protivteža bilo je uspostavljanje sistema profesionalnih »zasluga« (merit), koji se u širem smislu može definisati kao težnja da državna uprava u svom radu ostvari poseban vrednosni sistem profesionalnosti, kompetentnosti i integriteta u cilju ostvarenja javnog interesa.⁴ Međutim, uspeh u uspostavljanju novog sistema vrednosti, koji je i sam bio podložan promenama, varirao je tokom vremena, često vraćajući u svoje okrilje elemente sistema političke patronaže, kao instrumenta kontrole rada državne uprave.

U ovom radu biće analiziran istorijski razvoj službeničkog sistema federalne uprave SAD-a, sa posebnim osvrtom na reformsko zakonodavstvo, kao što je Zakon o državnim službenicima iz 1978. godine i inicijativa za Ponovno osmišljavanje uprave (Reinventing Government) iz 1993. godine. Interesantno je primetiti da sadržina talasa reformi federalne uprave SAD-a u poslednjim decenijama veoma nalikuje reformskim naporima koji su u poslednjih nekoliko godina započeti u Srbiji, posebno u vidu pokušaja depolitizaci-

¹ H. Lee, N.J. Cayer, Z. Lan, (2006) »Changing Federal Government Employee Attitudes Since the Civil Service Reform Act of 1978,« *Review of Public Personnel Administration*, str. 21-51.

² C. Pollitt, G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, (Oxford University Press), str. 280-281, J. P. Pfiffner (2007), »The First MBA President: George W. Bush as Public Administrator«, *Public Administration Review*, januar/februar 2007.

³ H. Lee, N.J. Cayer, Z. Lan, *ibid.*

⁴ P. W. Ingraham (2006), »Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide«, *Public Administration Review*, juli/avgust, 2006, str. 486-495.

je državne uprave, uvođenja novog sistema plata i nagrađivanja i ocene rezultata rada, koji imaju za cilj da privuku i zadrže najbolje kadrove u državnoj upravi. Stoga smatramo da ova analiza može biti od interesa kako za akademsku javnost, tako i za nosioce reformskih procesa državne uprave naše zemlje, koji se suočavaju sa stalnim izazovima izgradnje kapaciteta i podizanja efikasnosti i delotvornosti rada državnih službenika i državne uprave u celini.

Ideologija političke patronaže - sistem plena (spoils system)

Sve do donošenja Federalnog Zakona iz 1883. godine, zapošljavanje u federalnoj administraciji SAD-a bilo je u najvećoj meri vršeno na osnovu političke lojalnosti umesto profesionalizma. Polazeći od postavke da je rad u državnoj upravi jednostavan posao, političke partije su zapošljavanje u državnoj upravi posmatrale kao nagradu svojim članovima, a čitav sistem dobio je popularno ime »sistem plena« (spoils system).

Uspostavljanje »sistema plena«, koji je i danas zastupljen u mnogim zemljama, interesantno je i iz razloga što se smatralo da je to zapravo i najbolji sistem uređenja državne uprave u demokratskom društvu. Američki Predsednik Džekson je tako ukazivao na to da: »u zemlji gde su službe stvorene isključivo u korist naroda nijedan pojedinac nema više prava na službu nego bilo koji drugi.«⁵ U skladu sa tim, Predsednik Džekson je predložio da se trajanje radnog veka u državnoj upravi u načelu ograniči na vreme od četiri godine, za vreme trajanje mandata Kongresa i predsednika, dakle na vreme sigurnog opstanka na vlasti jedne stranke. Nakon isteka mandata, službenik bi bio stavljen »na raspolaganje«, što praktično znači da bi ostao bez posla ukoliko bi suparnička partija pobedila na izborima. U tom slučaju, na njegovo radno mesto bi bio primljen pristalica pobedničke stranke, koga odrede odgovarajući stranački forumi. Smatralo se da se činom otpuštanja, službeniku ne čini nikakva individualna nepravda, jer ni zapošljavanje u državnoj upravi, niti ostatak u njoj nije stvar prava. Pojedinci se zapošljavaju u državnoj upravi zarad ostvarenja javnog dobra, i kad javno dobro zahteva njihovo otpuštanje, ono se ne može žrtvovati njihovim privatnim interesima.⁶

⁵ White, Leohnard, D (1955), *Introduction to the Study of Public Administration*, str. 309.

⁶ E. Pusić (1973), *Nauka o upravi*, (Školska knjiga, Zagreb), str. 178-179. Iako se Predsednik Džekson često predstavlja u literaturi kao glavni (negativni) akter u uspostavljanju sistema plena, važno je napomenuti da je on dao i značajan doprinos razvoju državne uprave, u smislu demokratizacije sistema i veće reprezentativnosti u vladinim telima što je ostavilo traga u sistemu federalne uprave u narednim decenijama. Vidi: R. Denhardt, (1995), *Public Administration An Action Orientation*, (Wadsworth Publishing Company), str. 188-189.

Funkcionisanje »sistema plena« je dovelo do masovnog širenja korupcije i zloupotreba u sistemu federalne uprave SAD-a. Stvoren je nekompetentan upravni sistem, koji je za vreme mandata sledbenika Predsednika Džeksona proširen sa državnog na lokalni nivo. Sistem je uskoro postao problematičan i za novoizabrane Predsednike, koji su bili pod jakim pritiskom od strane svojih partijskih kolega da dobiju posao u upravi. Nakon dobijanja posla, lojalnost novoprimitljenih partijskih kadrova ogledala se, između ostalog, i u očekivanju da finansijski podrže svoju političku stranku, kroz novčane doprinose, kako bi vladajuća stranka ostala što duže na vlasti. Sve to dovelo je do razvoja sistemske korupcije, koja se širila u sve pore države i postala normalan oblik funkcionisanja federalne administracije.⁷

Uspostavljenje »sistema zasluga« i jedinstvenog kompetitivnog sistema upravljanja ljudskim resursima

Krajem XIX veka dolazi do sveobuhvatne reforme službeničkog sistema, koja je započeta donošenjem Federalnog zakona iz 1883. godina, koji je popularno nazvan Pendleton zakon.⁸ Do reforme je došlo usled uticaja stručne i šire javnosti, a posebno Lige za reformu državne uprave, kao i spleta tragičnih političkih događaja početkom 1880-ih godina.⁹

Pendleton zakon je uveo princip profesionalne »zasluge« (merit), čija osnovna postavka je da zapošljavanje i napredovanje u službi mora biti zasnovano na profesionalnim sposobnostima pojedinca i njegovim zalaganjem na radu, umesto partijske pripadnosti. Međutim, može se reći da je princip »zasluge«, kako se engleski termin »merit« kod nas uobičajeno prevodi, ima i mnogo šire značenje, a to je zahtev da državni službenik obavlja svoj posao, ne radi zadovoljenja svog pojedinačnog interesa, već prvenstveno radi zadovoljenja i ostvarenja opšteg, javnog interesa, kroz uspostavljanje visokih standarda profesionalnosti, kompetentnosti i integriteta.

⁷ Ibid.

⁸ Federalni zakon iz 1883. godine dobio je svoj naziv prema senatoru Džordžu Pendletonu, članu demokrata iz Ohaja, koji je finansijski pomogao pripremu zakona.

⁹ Iako je Liga za reformu državne uprave uložila velike napore u promovisanju koraka za reformu sistema, njihov uspeh je nastupio tek nakon ubistva Predsednika Garfielda, koji (iako ni sam nije bio veliki pristalica reforme), je bio ubijen od strane nezadovoljnog člana partije čije molbe za dobijanje mesta konzula u Parizu nisu urodile plodom. Dve godine nakon ovog tragičnog događaja i stalnih pritisaka reformista, Republikanski kongres je odlučio da usvoji reformski Pendleton Zakon, koji je stupio na snagu u januaru 1883. Vidi: R. Denhardt, op. cit. str. 199-200.

Tri su osnovna elementa Pendleton zakona, formulisanih čuvenim članom 5. zakona: 1) zapošljavanje u federalnoj upravi mora biti zasnovano na javnom konkursu i kompetitivnom sistemu testiranja 2) otpuštanje sa posla je moguće samo u situacijama predviđenim zakonom 3) politički pritisak na državne službenike u bilo kakvom obliku je zabranjen.¹⁰ Princip političke neutralnosti i profesionalnosti državnih službenika je tako postao jedan od postulata novog sistema. Pendleton zakonom je stvorena i glavna institucija nadležna za sprovođenje utvrđenih principa, a to je nezavisna Komisija za državne službenike (Civil Service Commission), koja je vršila centralno regrutovanje državnih službenika i bila zadužena i za druga pitanja upravljanja ljudskim resursima u federalnoj upravi.

Put do stvaranja jedinstvenog službeničkog sistema zasnovanog na sistemu profesionalnih zasluga, međutim, nije bio nimalo lak. Naime, Pendleton zakon predvideo je primenu svojih odredbi na samo 10 procenata ukupnog broja službenika, ali je takođe dozvolio i mogućnost da Predsednik izvršnim nalogom (executive order) naloži uključenje i većeg broja državnih službenika u ovaj sistem. Tako je vremenom sve više službenika bivalo uključeno u novi sistem, koji je dobio ime »kompetitivni sistem« i koji je sa 10 procenata porastao na više od 40 procenata do početka XX veka, a zatim se duplirao na 80 procenata u 1933. godini. 50-ih godina prošlog veka, čak 86 procenata državnih službenika potpadalo je pod »kompetitivni sistem«, što je bio i najviši procenat uključenja državnih službenika u jedinstveni službenički sistem.¹¹

Od 50-ih godina prošlog veka, međutim, dolazi do postepene fragmentacije službeničkog sistema i uspostavljanja posebnih režima upravljanja ljudskim resursima u pojedinim upravnim resorima i agencijama. Tako je, na primer, Služba pošte ustanovila svoj posebni sistem upravljanja ljudskim resursima 1970. godine. Ministarstvo spoljnih poslova takođe je uspostavilo svoj posebni sistem početkom 70-ih godina, kao i bezbednosne agencije. To je sve dovelo do smanjenja broja službenika koji su bili obuhvaćeni odredbama »kompetitivnog sistema«, koji je krajem 70-ih godina prošlog veka pokrивao samo oko 52 procenata ukupnog broja službenika.¹²

Pitanje koje se postavilo je da li zaista postoji potreba za velikim brojem izuzetaka od opštih pravila »kompetitivnog sistema« i šta se time postiže? Odgovor na ovo pitanje tražen je u nekoliko navrata, najpre od strane Sena-

¹⁰ P. W. Ingraham (2006), »Building Brigdes over Troubled Waters: Merit as a Guide«, ibid.

¹¹ J. Piffner (2000), »Government Legitimacy and the Role of the Civil Service«, u J. Piffner, D. Brook (ur.), *The Future of the Merit, Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, (The Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press), str. 25.

¹² General Accounting Service (1997), *The Excepted Service, A Research Profile*.

tovog Komiteta za državne službenike 1973. godine,¹³ a zatim i u okviru projekta o upravljanju ljudskim resursima iz 1977. godine.¹⁴ U Izveštaju članova projektnog tima iz 1977. godine, posebni režimi upravljanja ljudskim resursima okarakterisani su kao »zapetljana, konfuzna mreža zakona, propisa i izuzetaka«.¹⁵ Oba izveštaja su zaključila da su posebni režimi upravljanja ljudskim resursima u pojedinim agencijama vrlo slični osnovnom sistemu. Stoga se logično postavilo pitanje zbog čega se veći naponi ne ulože kako bi se reformisao postojeći kompetitivni sistem uprave kako bi dozvolio veću fleksibilnost, čime bi prestala potreba za posebnim sistemima. U skladu sa tim, preporuke izveštaja bile su da je potrebno ustanoviti novi pravni okvir koji bi omogućio traženu fleksibilnost i čijom primenom bi prestala potreba za stvaranjem izuzetaka koji nisu u potpunosti opravdani.¹⁶

S druge strane, mora se priznati da je osnovni, kompetitivni sistem, vremenom postajao sve rigidniji i kompleksniji i da je to bio i osnovni razlog za traženje posebnog statusa službenika različitih upravnih resora i agencije. Problem je bio u tome što se tokom godina broj propisa koji regulišu upravljanje ljudskim resursima akumulirao u tolikoj meri da je postao previše komplikovan. Nove odredbe koje su detaljnije regulisale upravljanje ljudskim resursima su bile prosto dodavane starima, umesto da su koristile nova rešenja koja bi suštinski modernizovala sistem. Procedure zapošljavanja, napredovanja, pa i otpuštanja su vremenom postajale sve rigidnije i dugorajnije, pa su se pretvarale u svoju suprotnost – umesto da budu garancija zapošljavanja najtalentovanijih uz zaštitu od političkog uticaja, one su postale smetnja u privlačenju i zadržavanju najboljih kadrova u državnoj upravi.¹⁷ Najzad, upr-

¹³ The Civil Service Commission (1973), *Statutory Exceptions to the Competitive Service*.

¹⁴ The President's Reorganization Project (1977): *Personnel Management Project: Final Staff Report*, Volume 1,

str. 42. Status izuzetka može biti dat čitavom telu (na primer Službi Pošte), delu Ministarstva (Federalnom birou za istrage u okviru Ministarstva pravde) ili posebnim radnim mestima u okviru ministarstva ili drugog tela Vlade (radna mesta saradnje sa inostranstvom u različitim telima). Pravni osnov za izuzeće iz opšteg režima može biti zakon, ili, kao što zakon dozvoljava, podzakonski akt ili izvršna naredba.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ The President's Reorganization Project, (1977), op. cit. str. 29-30.

¹⁷ D. Ink, »What was behind the 1978 Civil Service Reform?« u J. Piffner, D. Brook (ur.) *The Future of the Merit, Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, (The Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press), str. 40. Na primer, u jednom slučaju prijem u radni odnos trajao je čak 374 dana. Vidi: C. Ban, *The National Performance Review as Implicit Evaluation of CSRA: Building on or Overturning the Legacy?*, u J. Piffner, D. Brook (ur.), op. cit. str. 62.

kos velikom broju propisa koji su imali za cilj da zaštite državnu upravu od političkog uticaja, državna uprava se nije mogla odupreti snažnim političkim pritiscima, jer su se sa uvođenjem svake nove mere zaštite nalazili načini da se sistem zaobiđe i izmanipuliše.

Važno je takođe imati u vidu da je tokom XX veka državna uprava SAD-a doživela brojne promene, koje su, usled sve veće uloge države u ekonomskoj sferi, rezultirale velikim povećanjem broja državnih službenika. Prvi svetski rat, a posebno velika ekonomska kriza 1929. godine su donele drastične promene u shvatanju uloge države. Uprkos postojanju konzervativne opozicije rastu državnog aparata i intervenciji države u ekonomiji, programi javnih radova su bili široko prihvaćeni i država smatrana kao osnovnim garantom stabilnosti. Ovaj trend nastavljen je i posle II svetskog rata, a savremena zbivanja na finansijskom tržištu SAD-a, koja su se veoma brzo prenela u ostale delove sveta, ukazuju da iskustva iz prošlog veka u pogledu uloge države u ekonomiji ponovo postaju veoma aktuelna. Povećano angažovanje države u ekonomiji imalo je kao posledicu veliki porast broja državnih službenika federalne uprave, koji se sa 800,000, koliko je iznosio 1938. godine, povećao na 2.6 miliona u 1952. godini, da bi sredinom 1990-ih godina brojao preko 3 miliona ljudi.¹⁸ Sve to uticalo je na stvaranje pritiska za reformu sistema upravljanja ljudskim resursima u skladu sa potrebama globalne tržišne ekonomije i modernog informatičkog društva.

Reforma službeničkog sistema kroz Zakon o državnim službenicima iz 1978. godine

Zakon o državnim službenicima iz 1978. godine predstavlja prvi reformski zakon o pravnom položaju državnih službenika u XX veku, kojim je faktički izvršena dopuna Pendleton zakona iz 1883. godine. Zakon je donet kao deo projekta reorganizacije federalne uprave Predsednika Kartera. Naglasak ovog reformskog procesa bio je na podizanju efikasnosti državne uprave i njeno reformisanje na osnovu principa upravljanja ljudskim resursima koji su postojali u privatnom sektoru.

Osnovne postavke Zakona o državnim službenicima iz 1978. godine bile su sledeće:

- a) postupna decentralizacija upravljanja ljudskim resursima, kroz uklanjanje Službe za državne službenike i stvaranje Kancelarije za upravljanje ljudskim resursima i Odbora za zaštitu sistema zasluga;

¹⁸ J. Piffner (2000), »Government Legitimacy and the Role of the Civil Service«, u J. Piffner, D. Brook (ur.) op. cit. str. 15-38.

- b) uvođenje jedinstvenog sistema ocene rezultata rada;
- c) uspostavljanje posebne karijerne strukture rukovodilaca.

Osvrnućemo se u kratkim crtama na ključne elemente pomenutih postavki Zakona iz 1978. godine.

a) Postupna decentralizacija upravljanja ljudskim resursima

Decentralizacija upravljanja ljudskim resursima nastala je kao reakcija na dugotrajne procedure zapošljavanja, napredovanja u službi i gotovo potupnu nemogućnost prekida radnog odnosa protiv volje državnog službenika. Stalo se na stanovište da je neophodno uvesti više fleksibilnosti u sistem upravljanja kadrovima i time dati veću slobodu rukovodiocima da upravljaju organizacijom (princip →let managers manage«), jer će se time u mnogome poboljšati efikasnost organizacije.

Novi idejni koncept decentralizovanog upravljanja kadrovima bio je praćen i promenom institucionalne strukture. Naime, Služba za državne službenike koja je decenijama bila zadužena za sve procedure prijema u radni odnos u telima koja su bila pod režimom »kompetetivnog sistema« je ukinuta, a stvorene su dve nove institucije: Kancelarija za upravljanje kadrovima i Odbor za zaštitu sistema zasluga, koji su dobili nadzornu i savetodavnu ulogu.¹⁹

Ubrzo nakon stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima postavilo se pitanje efekata koji se mogu očekivati od decentralizacije upravljanja ljudskim resursima. Da li će decentralizacija dovesti do efikasnijeg i fleksibilnijeg upravljanja kadrovima, ili možda do povećanja broja zloupotreba u sistemu i njegove politizacije? Praksa je potvrdno odgovorila na oba pitanja. Decentralizacija upravljanja ljudskim resursima imala je pozitivan uticaj na brzinu, fleksibilnost, pa i jačanje odgovornosti rukovodilaca za upravljanje kadrovima, koji nisu bili u mogućnosti da okrivljuju druge za sporost procedura i eventualni loš izbor službenika, već su bili u obavezi da polažu račune Predsedniku i javnosti za svoje odluke. Međutim, decentralizacija upravljanja ljudskim resursima je takođe imala za posledicu pojačanu politicizaciju državne uprave, posebno u strukturama srednjeg menadžmenta, čime se ugrozilo postojanje osnovne profesionalne strukture državne uprave.²⁰

Pitanje posledica decentralizacije upravljanja kadrovima pokrenulo je i širu debatu o mogućnosti punog ostvarenja različitih upravnih načela, kao što su efikasnost, pravičnost, integritet, transparentnost, u jednako meri u isto vre-

¹⁹ J. Piffner (2000), »Government Legitimacy and the Role of the Civil Service«, u J. Piffner, D. Brook (ur.), *ibid.*

²⁰ Kettl D. at al (1996), *Civil Service Reform, Building a Government that Works*, (Brookings Institution Press, Washington DC), str. 83.

me.²¹ Mnogi autori smatraju da to prosto nije moguće.²² Tako, na primer, Frederickson objašnjava: »kada prednost damo efikasnosti i fleksibilnosti u odnosu na prevenciju zloupotreba onda su rezultati lako predvidljivi – efikasna, inovativna i fleksibilna uprava i u isto vreme uprava koja je manje fer i više otvorena ka zloupotrebama i korupciji.²³ Stoga je pri reformskim naporima uvek važno imati u vidu ostvarenje ravnoteže upravnih vrednosti, ili, ukoliko to nije moguće, biti svestan negativnih posledica koje favorizovanje jedne vrste načela može imati na ostvarenje drugih upravnih vrednosti.

b) Sistem ocene rezultata rada državnih službenika

Drugi važni deo reforme bilo je uvođenje sistema ocenjivanja službenika i njegovo vezivanje za sistem plata i nagrađivanja. Pre donošenja Zakona iz 1978. godine, departmani i agencije su bili u mogućnosti da razviju sopstvene sisteme ocene rezultata rada. Mnoga tela su se oslanjala na krajnje jednostavne procedure koje su uključivale samo dve ocene: zadovoljava i nezadovoljava, a ocenjivači su bili neposredni rukovodioci državnih službenika. Novi Zakon o državnim službenicima je, pod uticajem ideja iz privatnog sektora, zahtevao od agencija da razviju novi, jedinstveni i kompleksniji sistem ocene rezultata rada koji će biti osnova za nagrađivanje. Osnovna ideja ovog sistema bila je jednostavna: službenici koji pokazuju bolje rezultate rada bi kao nagradu dobili povećanje plate. Negativna ocena rezultata rada, sa druge strane, mogla je voditi disciplinskom kažnjavanju, koje je uključivalo i prestanak radnog odnosa.

Uprkos velikim očekivanjima, primena koncepta vezivanja ocene rezultata rada i nagrađivanja se pokazala veoma problematičnom u praksi. Imajući u vidu postojeća budžetska ograničenja, povećanja plata na osnovu dobre ocene rada su najčešće bila veoma mala, tako da je motivacija za njihovo postizanje bila pod znakom pitanja. Zaposleni su ukazivali na činjenicu da su pri donošenju odluka o rezultatima rada rukovodioci, pored objektivnih rezultata rada, uzimali u obzir i druge, subjektivne elemente, što je samo jedan od pokazatelja subjektivne prirode procesa ocene rezultata rada, koja nikad ne može sasvim da bude nepristrasna i objektivna. Pored toga, želja da se izbegne konflikt sa zaposlenima i dodatni posao kojim bi se obrazložile lošije ocene za slabije službenike dovodio je do toga da su pretpostavljeni mahom davali visoke ocene velikoj

²¹ Za širu raspravu o idejnim konceptima javne uprave vidi: Hood and Jackson (1991), *Administrative Argument*, (Darmouth Publishing Group).

²² Hood (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration* 69, str. 3-19.

²³ H. George Frederickson (1996), »Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration«, *Public Administration Review* 56, May-June 1996, str. 266.

većini službenika, čime se obesmišljavao celokupan sistem ocene rezultata rada.²⁴

Dalja istraživanja takođe su pokazala da vezivanje ocene rezultata rada i nagrađivanja nije dalo očekivane rezultate u pogledu podizanja produktivnosti organizacije.²⁵ Neke studije su ukazale na to da je reforma bila disfunkcionalna jer je smanjila nivo poverenja između zaposlenih i njihovih pretpostavljenih i dovela do smanjenja individualne motivacije da se postignu ciljevi organizacije.²⁶ Pokazalo se da je nagrađivanje malog procenata »super-zvezda« organizacije negativno uticalo na motivaciju i rad većine drugih službenika koji nisu pripadali grupi najboljih službenika, ali koji su bili glavni nosioci rada organizacije. Osnovni problem bio je u tome što je ovaj sistem ocene radnog učinka preveliku pažnju posvetio individualnim rezultatima rada, a nije podržao napore ka unapređenju rada celokupne organizacije (individual performance v. organizational performance). Jednostavno rečeno, individualni rezultati rada su praćeni bez ulaženja u to kako se oni odslikavaju na rad celokupne organizacije.²⁷ Pokazalo se da programi koji se baziraju na individualnom nagrađivanju dovode do uspostavljanja kompetitivnosti između individua, umesto kooperativnosti i kohezije, koji su veoma važni elementi u postizanju organizacionih rezultata rada. Zbog toga se već nekoliko godina nakon primene Zakona o državnim službenicima iz 1978. godine počelo razmišljati o novom sistemu ocene rezultata rada, čiji bi cilj bio ostvarenje povećanje produktivnosti celokupne organizacije.

c) Uspostavljanje posebne strukture rukovodilaca (senior executive service)

Posebna struktura rukovodilaca uvedena je takođe kao jedna od najznačajnijih novina Zakona o državnim službenicima iz 1978. godine. Zakonodavac je želeo da formira poseban sloj karijernih državnih službenika na ruko-

²⁴ Studije sprovedene nakon uvođenja sistema ocene rezultata rada pokazale su da su u nekim federalnim agencijama skoro svi službenici bili ocenjeni najvišim ocenama. J. Edward Kellough, Haoran Lu (1993), »The Paradox of Merit Pay in the Public Sector: Persistence of a Problematic Procedure«, *Review of Public Personnel Administration* 13 (Spring 1993), str. 45-54, James L. Perry, B.A. Petrakis, T.K. Miller (1989), »Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Measurement and Recognition System«, *Public Administration Review* 49, str. 29-37.

²⁵ National Performance Review (1993), *Reinventing Human Resources Management* (Washington, D.C., US Government Printing Office).

²⁶ J. L. Pearce, J. L. Perry (1983), »Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis« *Public Administration Review* 43, str. 315-325.

²⁷ P. Ingraham, D. P. Moynihan (2000), »Evolving Dimensions of Performance from the CSRA Onward« u J. Piffner, D. Brook (ur.), op. cit. str. 107.

vodećim funkcijama koji bi bili kompetentni savetodavci najvišem političkom vrhu u državnoj upravi. Po ugledu na zemlje kontinentalne Evrope, posebna struktura rukovodilaca bi predstavljala elitni sloj državnih službenika, koji ne bi bili usko specijalizovani za pojedine oblasti, već bi predstavljali tip menadžera generaliste, i stoga mogli imati horizontalnu pokretljivost, tj. bili u mogućnosti da tokom svoje karijere obavljaju rukovodeće funkcije u različitim departmanima i agencijama.

Da bi se izbegla prekomerna politizacija rukovodilačke strukture, uvedeno je pravilo da ne-karijerni službenici, koji su u stvari politički postavljena lica, ne mogu činiti više od 10 procenata ove strukture u celini, i ne više od 25 procenata njenih pripadnika u okviru organizacije departmana i agencija. Zakon takođe štiti do određene mere pripadnike karijerne rukovodeće strukture od političkog uticaja time što predviđa da je neophodno da protekne 120 dana od uspostavljanja nove političke strukture u departmanima i agencijama pre nego što pripadnik posebne strukture rukovodilaca može biti premešten na drugo radno mesto bez svoje saglasnosti.²⁸

U cilju podsticanja službenika da postanu deo rukovodilačke strukture i jačanja njihove motivacije za rad, uveden je, po ugledu na rešenja iz privatnog sektora, poseban sistem nagrađivanja. Radilo se o paketu bonusa od do 50 procenata od osnovne plate, koji bi se dodeljivao rukovodiocima koji su postigli značajne rezultate u radu. Ukoliko, međutim, rukovodioci ne rade svoj posao u skladu sa utvrđenim kriterijumima, oni mogu izgubiti status službenika rukovodeće strukture, što se u praksi vrlo retko dešava.

Empirijska istraživanja koja su rađena krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog veka pokazala su, međutim, da uspostavljanje posebne strukture rukovodilaca nije u potpunosti postiglo svoj cilj. U prvim godinama od uvođenja ove strukture, njeni pripadnici nisu bili zadovoljni svojim statusom, pre svega zbog načina određivanja bonusa, koje je Kongres smanjio sa 50 na 20 procenata. Drugi problem koji se javio je nedovoljna horizontalna pokretljivost pripadnika rukovodilačke strukture u federalnoj upravi. Iako se tokom vremena nivo zadovoljstva radom u rukovodilačkoj strukturi povećavao (pre svega zbog uspostavljanja odgovarajućeg sistema plata i nagrađivanja), ono u čemu se nije uspelo je promovisanje posebnog duha karijerne rukovodilačke strukture, kojim bi se promovisala potreba za ostvarenjem javnog interesa u vođenju državnih poslova. Jedan od razloga za to je verovatno i visok stepen politizacije državne uprave Sjedinjenih Država, u kojoj je želja političara da

²⁸ J. Aberbach, B. Rockman, »Senior Executives in a Changing Political Environment«, u J. Piffner, D. Brook (ur.), op. cit, str. 82.

kontrolišu sistem dominantna u odnosu na težnju da izgrade profesionalnu i visoko motivisanu državnu upravu.²⁹ Mnogi autori smatraju i da je uspostavljanje posebne strukture rukovodilaca omogućilo političarima, a pre svega Predsedniku Reganu i Klintonu, da svoje simpatizere postave na važna mesta u karijernoj državnoj upravi i time izvrše dodatnu politizaciju sistema državne uprave.³⁰

Analiza nacionalnih rezultata rada (NPR) - Inicijativa za ponovno osmišljavanje uprave (Reinventing Government)

Predsednik Klinton i potpredsednik Al Gore su na samom početku svog mandata najavili sveobuhvatnu reformu državne uprave, koja je dobila naziv Analiza nacionalnih rezultata rada (National Performance Review, u daljem tekstu NPR), a popularno poznata kao ponovno osmišljavanje uprave (reinventing Government). Cilj ovog reformskog napora je stvaranje državne uprave koja »radi bolje a košta manje«. Osnovne postavke ovog modela su uvođenje principa privatnog sektora u rad državne uprave, sa akcentom na pobošljanju efikasnosti i inventivnosti, kroz poveravanje tradicionalnih upravnih delatnosti privatnom sektoru. Sa druge strane, NPR pokret insistira na stvaranju koncepta informisanog, aktivnog građanina, koji svoj doprinos obavljanju javnih poslova daje ne samo putem glasanja na izborima, već putem kontrole postojećih pružalaca usluga i biranja najbolje javne usluge koja mu se pruža na kompetitivnom tržištu, što dovodi do razbijanja birokratskog monopola.³¹

Uvođenje koncepta preduzetničke kulture i organizacije u državnu upravu bila je ključna tačka NPR-a. Smatralo se da se dotadašnja državna uprava bila preglomazna, hijerarhijski ustrojena organizacija, koja nije mogla da odgovori potrebama modernog, informatičkog društva. Sistem je stvoren u vreme industrijske revolucije po ugledu na velike birokratske sisteme sa jasno utvrđenom hijerarhijskom strukturom odozgo- na dole kako bi se osigurala usklađenost sa propisima i utvrđenom politikom rukovodstva. Ali vremenom je ovakav sistem postao suviše kompleksan i rigidan, te se smatralo da ga je

²⁹ Ibid. str. 97.

³⁰ Savoe D (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press), str. 219; D. Brook (2000), »Merit and the Civil Service Reform Act«, u J. Piffner, D. Brook (ur.), op. cit, str. 8.

³¹ M. Barzelay, B. Armajani, (1992) »Breaking Through Bureaucracy«, u J. M. Shafritz, A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*, (Harcourt Brace College Publishers), str. 491-513.

trebalo zameniti novom, fleksibilnijom strukturom. Rešavanje tog problema zahtevalo je, po mišljenju kreatora NPR-a, stvaranje organizacija preduzetničkog tipa koje »neprestalno uče, inoviraju i usavršavaju se«³² i koje mogu kreativnije odgovoriti izazovima uvođenja novih tehnologija i svetskoj konkurenciji.

Preduzetnički koncept NPR-a imao je brojne reperkusije na sistem upravljanja ljudskim resursima. Pored potpune decentralizacije i deregulacije sistema upravljanja kadrovima,³³ najvažniji elementi NPR-a bili su:

- a) ugovaranje pružanja usluga sa privatnim sektorom i smanjenje broja zaposlenih;
- b) reforma sistema nagrađivanja državnih službenika;
- c) nastavak politizacije državne uprave.

Ukazaćemo u kratkim crtama na osnovne karakteristike svakog od navedenih elemenata NPR-a.

*a) Ugovaranje pružanja usluga sa privatnim sektorom
(contracting out) i smanjenje broja zaposlenih*

Jedna od osnovnih ideja preduzetničkog koncepta NPR-a je shvatanje da bi rukovodstvo državne uprave trebalo da se bavi, kako se to popularno naziva u akademskoj literaturi »upravljanjem, umesto veslanjem« (steering, not rowing).³⁴ To je značilo da državna uprava ne bi trebalo da proizvodi dobra i usluge, već da deo svoje delatnosti poveri privatnom sektoru, čime bi se u nekim oblastima uvela konkurenciju između organa državne uprave i privatnog sektora. Osnovna postavka ovog koncepta je da je privatni sektor mnogo efikasniji od javnog sektora i da bi se poveravanjem tradicionalnih upravnih delatnosti privatnom sektoru mogle ostvariti mnogobrojne uštede u sistemu.

S obzirom na to da se tradicionalne upravne aktivnosti prenose privatnom sektoru, logična posledica je potreba za smanjenjem obima državne uprave, što podrazumeva smanjenje broja državnih službenika.³⁵ Tako je u vreme Klintonovog mandata državna uprava smanjila broj zaposlenih za 15.4

³² J. Q. Wilson (2000), *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It* (Basic Books, New York)

³³ C. Ban, op. cit. str. 63.

³⁴ D. Osborn, T. Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*, (Reading, MA: Addison Wesley).

³⁵ J. Pfiffner, »Government Legitimacy and the Role of the Civil Service«, op. cit. str. 20-21.

procenata, tj. za 300,000 službenika u periodu od 1993-1998, čime je dostigla najniži nivo zaposlenosti još od vremena Predsednika Kenedija.

Problem koji se javio pri ugovaranju o obavljanju upravnih delatnosti sa privatnim sektorom, međutim, jesu moguće zloupotrebe. Proces ugovaranja usluga otvara mogućnosti za pojavu korupcije i stoga je posebnu pažnju bilo potrebno posvetiti prevenciji različitih oblika koruptivnog ponašanja.³⁶ Neophodno je, takođe, bilo obučiti rukovodioce i državne službenike da savladaju veštinu pisanja ugovora, i što je možda još mnogo važnije, nadgledanja izvršenja ugovora, kako bi se otkrile potencijalne zloupotrebe koje se mogu javiti u procesu implementacije.

Najzad, pitanje koje se postavlja je da li je ugovaranje sa privatnim sektorom i smanjenje broja državnih službenika dovelo do cilja postizanja efikasnosti državne uprave? Odgovor na to pitanje je da je u kratkoročnoj perspektivi efikasnost državne uprave najverovatnije povećana. Međutim, dugoročno posmatrano, NPR inicijativa je kao rezultat imala smanjenje kapaciteta državne uprave i njenog profesionalnog kadra i zbog toga, po mišljenju jednog broja autora, u ovom segmentu nije ostavila trajne i pozitivne posledice na funkcionisanje američke državne uprave.³⁷

b) Reforma sistema nagrađivanja državnih službenika

Novi talas reforme sistema nagrađivanja državnih službenika u okviru NPR programa formalno je započet donošenjem Zakona o rezultatima rada državne uprave (The Government Performance and Results Act) iz 1993. godine, koji se fokusirao na postizanje organizacionih rezultata rada, umesto na individualni radni učinak. Osnovna postavka ovog Zakona je očekivanje da će zahtevi za poboljšanjem funkcionisanja i postizanje rezultata rada celokupne organizacije motivisati zaposlene da poboljšaju svoj radni učinak,³⁸ s obzirom na to da su prethodna iskustva, kao što smo ranije videli, pokazala da jednostavno raspravljanje o individualnim rezultatima rada nije garancija za uspeh i postizanje rezultata rada organizacije.

Da bi se postigli ciljevi novog sistema, bilo je potrebno izraditi jasne organizacione strateške planove za period od 5 godine, kao i jednogodiš-

³⁶ Donald Kettle (1993), *Sharing Power* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1993).

³⁷ H. G. Frederickson (1996) »Comparing Reinventing Government Movement with the New Public Administration«, *Public Administration Review*, Vol. 56, No 3, str. 263-270;

³⁸ Ingraham P, Moynihan D (2000), »Evolving Dimensions of Performance from the CSRA Onward« u J. Piffner, D. Brook (ur.), op. cit, str. 103-126.

nje planove rada. Deparmani i agencije su bili i u obavezi da izrade godišnje izveštaje o svom radu, u kojima bi se vršilo poređenje previđenih i ostvarenih ciljeva organizacije na godišnjem nivou. Veoma važan element za postizanje uspeha reforme sistema bilo je i insistiranje na transparentnosti sistema i polaganju računa departmana i agencija za svoj rad kako članovima Kongresa, tako i građanima.³⁹ Dodatni element reforme bilo je povezivanje organizacionih ciljeva sa individualnim ciljevima rada državnih službenika, tako da postoji jasna i čvrsta veza između organizacionih i individualnih ciljeva i zadataka. Veoma je bilo važno omogućiti dobre komunikacione kanale u organizaciji, kako bi se omogućilo da svaki nivo organizacije dobije odgovarajući podsticaj za dalji razvoj.

Novom zakonskom regulativom uveden je i poseban sistem dodataka na platu za radna mesta na kojima je teško bilo zadržati državne službenike (tzv. retention bonuses). Ovi dodaci najviše su se koristili za deficitarna zanimanja gde je postojala velika konkurencija sa privatnim sektorom, kao što su, na primer, stručnjaci informacione tehnologije. Istraživanja koja su sprovedena nekoliko godina nakon uvođenja ovih dodataka su pokazala da su i plate državnih službenika na visokim položajima nekompetitivne u odnosu na privatni sektor, pa je postojala opravdana potreba da se razlika u kompetetivnosti smanji davanjem dodataka na platu. Ipak, mora se istaći da je davanje dodataka na platu u državnoj upravi bio u velikoj meri izuzetak od pravila, čime se stoga nije narušila osnovna struktura platnog sistema državnih službenika.⁴⁰

c) Pojačana politizacija federalne uprave – povratak »sistemu plena«?

Interesantno je primetiti da američka federalna uprava tradicionalno ima veliki broj politički postavljenih lica u odnosu na karijerne državne službenike u poređenju sa drugim zemljama. Dok je broj politički postavljenih lica u državnim upravama evropskih zemalja, kao što su Nemačka, Francuska i Velika Britanija oko 100 ili 200, u državnoj upravi Sjedinjenih Američkih Država taj broj je mnogo veći. Tako Predsednik Sjedinjenih Američkih Država može postaviti čak oko 5000 lica u državnoj upravi, od čega je njih oko 2500 stalno zaposlenih službenika, čime se široko otvara

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Tako, na primer, u Izveštaju Kancelarije za kadrove, navodi se da je u 1998. godini samo 0.14 procenata svih zaposlenih federalne uprave dobilo dodatke na platu radi zadržavanja službenika u upravi. Vidi: US Office of Personnel Management (2000), *Incentive Awards, The Changing Face of Performance Recognition*, mart 2000.

prostor za politizaciju državne uprave.⁴¹ Politizacija uprave se objašnjava potrebom da se uvede viši stepen kontrole nad državnim službenicima.⁴²

Politizacija državne uprave postala je, međutim, posebno izražena krajem 80-ih i početkom 90-ih godina, za vreme NPR inicijative. 1989. godine Vokerova Komisija je zaključila da se broj politički postavljenih lica u državnoj upravi naglo povećao u proteklih nekoliko decenija i da bi trebalo smanjiti broj politički postavljenih lica sa oko 3000 na oko 2000.⁴³ Mišljenje Komisije bilo je da povećanje broja politički postavljenih lica ne pojačava političku kontrolu Predsednika, već je smanjuje i to iz razloga što su politički postavljena lica u najvećem broju slučajeva prvenstveno lojalna svojim »sponzorima« (patronima), pa tek onda Predsedniku, čime se stvaraju novi nivoi upravljanja i komplikuje hijerarhija državne uprave.⁴⁴ Uspostavljanje velikog broja nivoa upravljanja imalo je negativan uticaj na menadžment državne uprave, posebno imajući u vidu česte promene politički postavljenih lica, koje su dovodile do diskontinuiteta vođenja politike. S druge strane, postojanje velikog broja politički postavljenih pozicija negativno je uticalo i na motivisanost državnih službenika da razvijaju karijeru u državnoj upravi, s obzirom da najviši položaji u državnoj upravi njima nisu bili dostupni.

Broj politički postavljenih lica, međutim, nije se smanjio ni do danas. Interesantno je primetiti da veliko smanjenje broja državnih službenika od 330,000 za vreme Klintonovog mandata nije obuhvatilo politički postavljena lica. Sa druge strane, imajući u vidu da se način rada državne uprave promenio i da više nije usmeren na proizvodnju dobara i usluga, već na nadgledanje obavljanja usluga od strane pružalaca usluga koji su angažovani po ugovoru, uvreženo je mišljenje da ne postoji suštinska po-

⁴¹ Prema kalkulacijama Paul Light-a ukupan broj politički postavljenih lica je porastao sa 451, koliko ih je bilo 1960. godine do čak 2,393 u 1992. godini. Vidi: P. Light (1995), *Thickening Government* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), str. 7.

⁴² 70-ih godina prošlog veka državna uprava Sjedinjenih Država našla se pod oštrom kritikom političara i javnosti koji su ukazivali na postojanje tzv. »gvozdеног trougla« između državnih službenika, interesnih grupa i službenika Kongresa, koji su donosili važne odluke bez odgovarajuće kontrole i polaganja računa za svoj rad. Političari su kao odgovor na ovaj problem i uvođenje višeg stepena kontrole državnih službenika povećali broj politički postavljenih lica u državnoj upravi.

⁴³ National Commission on the Public Service (1989), *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, Washington DC.

⁴⁴ Po nekim proračunima, 1960. godine bilo je oko 17 nivoa menadžmenta na vrhu federalne Vlade, a do 1992. godine taj broj je porastao na 32 nivoa. Vidi: P. Light, op. cit. ibid.

treba za velikim brojem političara u državnoj upravi, već za specijalistima i profesionalcima iz određenim oblasti koji imaju odgovarajuća znanja za nadgledanje i kontrolu obavljanja usluga od strane trećih lica.

Status državnih službenika za vreme mandata Predsednika Buša Juniora – deregulacija i politizacija radi obezbeđenja nacionalne sigurnosti?

Na početku svog mandata Predsednik Džordž W. Buš nastavio je reform-ske inicijative započete za vreme mandata Predsednika Klintona usmerene na poboljšanje efikasnosti u radu uprave i ostvarenje rezultata i postavljenih ciljeva, kao i primenu tržišnih principa u funcionisanje federalne administracije. Politička agenda Predsednika Buša obuhvatala je nekoliko glavnih ciljeva: dalje širenje ugovaranja obavljanja upravnih delatnosti sa privatnim sektorom, poboljšanje finansijskog menadžmenta, dalji razvoj elektronske Vlade, budžetskog programiranja i strateškog planiranja upravljanja ljudskim resursima. Da bi ostvario ovu agendu, Predsednik Buš je u novembru 2001. godine predložio donošenje dva zakona: 1) Zakon o slobodi upravljanja, koji je trebalo da dozvoli departmanima i agencijama da predlože ukidanje bilo koje postojeće odredbe zakona koja bi ograničavala slobodan menadžment organizacije i 2) Zakon o fleksibilnosti menadžmenta, koji je trebalo da da veću slobodu rukovodiocima u upravljanju ljudskim resursima, budžetom i imovinom. Međutim, nijedan od ovih predloženih zakona nije bio usvojen, delom zbog otpora sindikata, a delom zbog nedostatka pune podrške Kongresa, koji nije podržao ideju radikalnih promena statusa državnih službenika u celokupnoj federalnoj upravi.⁴⁵

Iako naponi za svobuhvatnom reformom statusa državnih službenika nisu urodili plodom, tragični događaji od 11. septembra omogućili su ostvarenje druge inicijative koja je obuhvatila dva ključna resora: resor nacionalne sigurnosti i resor odbrane. Naime, 2002. godine donet je Zakono o nacionalnoj sigurnosti, kojim je osnovano novo Ministarstvo nacionalne sigurnosti (Department of Homeland Security), koje je uključilo u svoju organizaciju čak 22 postojeće agencije, sa ukupno 170,000 zaposlenih. U delu a) odeljka Zakona o nacionalnoj sigurnosti, data su značajna ovlašćenja rukovodiocu za upravljanje ljudskim resursima na krajnje fleksibilan način. Menadžerska fleksibil-

⁴⁵ N. M. Riccuci, F.J. Thompson, »The New Public Management, Homeland Security, and the Politics of Civil Service Reform«, *Public Administration Review*, septembar/oktobar 2008.

nost posebno je bila izražena u oblasti nagrađivanja državnih službenika, što je rezultiralo uvođenjem krajnje netransparentnog sistema plata, dodataka i bonusa za državne službenike ovog Ministarstva. U fokusu ovog sistema ponovo je bila ocena rezultata rada državnih službenika, koja je bila vezana za novčano nagrađivanje, čime je na mala vrata ponovo uveden sistem iz 1978. godine, koji je, kao što smo videli u prethodnim odeljcima odavno bio predmet kritike kako samih državnih službenika tako i akademske javnosti. Glavni problem sa ovim sistemom bio je u tome što su rukovodioci Bušove administracije nagrađivanje na osnovu rezultata rada prihvatili kao dobar instrument političke kontrole i pritiska na državne službenike, koji nemaju mogućnost da se na odgovarajući način suprotstave svojim pretpostavljenima u slučajevima neslaganja sa njihovom politikom i izraze svoj profesionalni stav.

Druga osnovna postavka novih zakonskih rešenja odnosila se na ograničenje kolektivnog ugovaranja u statusnim pitanjima državnih službenika, koje je, osim u resoru nacionalne sigurnosti, takođe uvedeno i u resoru Odbrane. Naime, Zakonom o nacionalnoj odbrani, donetim 2003. godine, menadžment Ministarstva odbrane dobio je ovlašćenje da ograniči kolektivno ugovaranje sa sindikatima u narednih 6 godina, što je prozurokovalo jaku reakciju sindikata zaposlenih. Ovo pitanje dobilo je svoj epilog i u sudskoj proceduri, u kojoj su sudovi podržali stav sindikata na pravo na kolektivno ugovaranje u statusnim pitanjima državnih službenika i time donekle ograničili široko shvaćena diskreciona ovlašćenja Ministarstva nacionalne sigurnosti i Ministarstva odbrane u ovoj oblasti.⁴⁶

Organizaciona i personalna upravna reforma, koja je vođena od strane politički postavljenih lica u kabinetu Predsednika Buša, i koja se, između ostalog ogledala u stvaranju preglomaznog i visoko politizovanog Ministarstva nacionalne sigurnosti, pokazala se pogubnom u ključnim trenucima nacionalne ugroženosti, kao što je to bio slučaj sa naletom uragana Katrina. Naime, nezavisna Federalna agencija za reagovanje u hitnim situacijama (FEMA), koja je za vreme mandata Predsednika Klintonu bila direktno odgovorna Predsedniku, postala je 2003. godine deo Ministarstva za nacionalnu sigurnost, a njen budžet za zaposlene i materijalne troškove u velikoj meri smanjen kako bi se više sredstava ostavilo za pitanja nacionalne bezbednosti.⁴⁷ Na čelo agencije, koja je sada bila deo velike hijerarhijske strukture, imenovana su politički postavljena lica, koja nisu imala neophodna znanja za vo-

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ J. P. Pfiffner, »The First MBA President: George W. Bush as Public Administrator«, *Public Administration Review*, januar/februar 2007.

đenje poslova u ovoj oblasti. Politizacija kadrovske strukture dovela je i do velikog odliva starijih profesionalnih kadrova iz ove agencije, koji su posao potražili u manje politizovanim strukturama.⁴⁸ Svi ovi faktori uticali su na krajnje nekompetetnu reakciju federalne uprave na veliku prirodnu katastrofu uragana Katrina i neuspeh da se posledice te katastrofe umanje i saniraju, što je direktna posledica loše vođene personalne i organizacione politike i nastavka politizacije federalne administracije.

Zaključak

Istorijski razvoj službeničkog sistema federalne uprave SAD-a ukazuje na postojanje dve suprotstavljene tendencije: centralizaciju upravljanja ljudskim resursima i depolitizaciju državne uprave, koja je posebno bila prisutna u prvoj polovini prošlog veka, a zatim i potupno obrnuti proces decentralizacije i deregulacije sistema, sa pojačanom politizacijom, do koje je došlo krajem XX i početkom XXI veka. Ova tendencija, međutim, ne bi trebalo da čudi s obzirom da je velika većina zemalja koja rade na izgradnji kapaciteta državne uprave prolazi kroz slične razvojne cikluse, u zavisnosti od stepena razvoja društvenog i političkog sistema. Izgradnja centralizovanog sistema upravljanja ljudskim kadrovima, kroz, između ostalog, osnivanje centralizovanih službi ili agencija za upravljanje ljudskim resursima poželjna je u uslovima nerazvijene državne strukture, koji karakteriše visoka politizovanost, nizak stepen poverenja između političara i državnih službenika i široke mogućnosti koruptivnog ponašanja. Uvođenje jedinstvenog službeničkog sistema, sa jasnim i striktnim procedurama smatra se osnovnim lekom za bolesti korupcije, zloupotrebe i malverzacije. Međutim, mana ovog sistema je nedovoljna fleksibilnost, koji akcenat stavlja na poštovanje procedura umesto na postizanju efikasnosti i ostvarenju postavljenih organizacionih ciljeva. Stoga se, kao reakcija na neodostatke centralizovanog sistema javila potreba za pojednostavlivanjem komplikovanih procedura, decentralizacijom sistema upravljanja ljudskim resursima, i prenošenje procesa kontrole sa proceduralnog nivoa na politički nivo, koji kao rezultat ima pojačanu politizaciju državne uprave. Vraćanje decentralizovanom sistemu upravljanja ljudskim resursima u SAD-u ubrzo je, međutim, pokazalo i svoje drugo lice, kroz ugrožavanje postavljenog sistema službeničke neutralnosti i stvaranje politizovanog modela u kome se pre svega ceni politička lojalnost umesto profesionalizma.

⁴⁸ Ibid.

U poslednjih nekoliko decenija, pod uticajem ideja iz privatnog sektora, velika pažnja u federalnoj administraciji posvećuje se ostvarenju efikasnosti rada državne uprave i postizanju rezultata rada. To je, kao što smo videli, za posledicu imalo uvođenje jedinstvenog sistema ocene rezultata rada državnih službenika Zakonom o državnim službenicima iz 1978. godine, koja je zatim zamenjena uvođenjem sistema postizanja organizacionih ciljeva iz 1993. godine. Iako se čini da je potrebno napraviti izbor između ova dva pristupa, rešenje je najverovatnije u tome da se oba pristupa zajednički primene, umesto da se izabere samo jedan, jer ona nisu međusobno isključiva. Važno je obezbediti vezu između individualnih i organizacionih ciljeva tako da se individualni ciljevi i rezultati rada u potpunosti uklapaju u organizacione vrednosti, što zahteva dublju analizu ciljeva organizacije, a takođe i njene organizacione i kadrovske strukture.

Sledeće, usko povezano pitanje na koje još nije dat jasan odgovor je i da li bi ocenu rezultata rada trebalo vezati za novčano nagrađivanje ponovo u cilju poboljšanja efikasnosti sistema. Mnogi autori smatraju da sistem bonusa nije primeren javnom sektoru. Razlozi za to su da vezivanje novčanih bonusa za rezultate rada zahteva postojanje niza preduslova, kao što su, na primer, postojanje visokog stepena organizacionog poverenja, koji svoju osnovu ima u sistemu zajedničkih vrednosti i ciljeva između rukovodilaca i zaposlenih, a koji često nisu prisutni u organima državne uprave.⁴⁹ Neki autori takođe smatraju da prevelik akcenat na sistemu bonusa nedovoljnu pažnju posvećuje drugim, altruističkim motivima koja imaju zaposleni u javnom sektoru.⁵⁰ Veliki broj najtalentovanijih i najodanijih državnih službenika traže zaposlenje u državnoj upravi ne da bi zaradili novac, s obzirom na to da je mogućnost zarade novca mnogo veća u privatnom nego javnom sektoru, već zbog izazova koji se pred njima postavljaju, prirode posla, i mogućnosti da utiču na poboljšanje života svojih sugrađana. Zbog toga je potrebno raditi na drugim aspektima motivacije državnih službenika, kao što su: davanje slobode i podsticanje kreativnosti u radu, postojanje dobrog menadžment organizacije koji dobro osmišljava zadatke i podstiče svojim primerom službenike na ostvarenje najboljih rezultata i sl.

I najzad, politizacija federalne uprave ostaje jedno od najbolnijih pitanja sa kojima se američka administracija suočava i danas. Iako je sistem političkog »plena« još krajem XIX veka napušten kao koncept i ideologija državne

⁴⁹ P. W. Ingraham, »Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance«, *Public Administration Review*, juli/avgust 1993, str.348-356.

⁵⁰ P. Ingraham, »Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide,« *ibid.*

uprave, on je i dalje veoma primamljiv legitimno izabranim Predsednicima, koji se ne ustručavaju da na ključna mesta postave lica sa političkim, umesto profesionalnim zaslugama. To u velikoj meri ugrožava ostvarenje odavno postavljene vrednosnog sistema profesionalne i kompetentne uprave, zaštićene od nelegitimnog pritiska političara, u cilju ostvarenja javnog interesa.

Aleksandra Rabrenović, PhD
Institute of Comparative Law, Belgrade

THE US CIVIL SERVICE DEVELOPMENT: FROM THE SPOILS TO THE MERIT BASED SYSTEM

The paper analyses historical development of the US civil service since XIX century to date. Until the end of XIX century, the US federal service was characterized by wide-spread political patronage and corruption, which resulted in a creation of a so-called »spoils system«. The Pendleton Act of 1883 made a radical shift in the development of the US civil service, by introducing the concept of non partisan merit and protection from political influence in the recruitment, promotion and retention of federal government workers. The author argues that the concept of merit further denotes a public service character – a desire to act not for individual self interest but for a broader public good. Merit is therefore related to values, ideals and ethics to the appropriate role of the civil service in democracy and thus to governance in a democratic society.

The paper further analyses the provisions of the Civil Service Reform Act of 1978, which constitutes the first major reform of the federal public service personnel system since the Pendleton Act. The idea was to develop civil service reform proposal that would make government more efficient and businesslike. Objectives were to modernize human resource management by streamlining the system through simplification and decentralization and restructure the reform management structures by replacing the Civil Service Commission, creating the Senior Executive Service, as a highly-professional senior civil service and to address such issues as productivity, compensation and performance evaluation. Performance appraisals and merit pay were standardized and procedurally sound, but lacked in higher productivity outcomes. The original merit pay system was therefore eventually replaced and abandoned in 1993. National Performan-

ce Review (NPR) shifted the focus away from the individual performance appraisal and rewards and toward agency or organizational goals instead. Furthermore, the Senior Executive Service did not become the higher civil service that its framers had envisioned. However, members of the Senior Executive Service do enjoy the prestige of senior personnel and their position allows them to focus on leadership and career development. Nevertheless, the Senior Executive Service structure has also allowed politicians to infiltrate their political supports into the career bureaucratic structures, which had a negative effect on career civil servants morale.

Politicization remains one of the weakest points of the US federal administration. The number of political appointees steadily increased during the last half of the 20th century and beginning of the 21st century, as did the methods of appointment to those positions. A great majority of political appointees lack minimal technical qualifications or understanding of how to work with the career civil servants. Therefore, their increased number creates an extra political and management burden for the White House. Although the Presidents have legitimate authority to direct the executive branch, the career civil service assumes a level of expertise that permits questioning political directives if they are questionable or unsound. Further politicization of the civil service may, however, jeopardize civil servants commitment to broader public good and integrity in performing one's job to the best of one's ability and therefore put at risk the realization of the US civil service merit ideal.

Key words: *merit based civil service, US federal administration, human resources management*